

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 29/2024 vp

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa ja esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleisiä näkökohtia

Taustoitus. – Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena on tehdä ulkomaalaislakiin Euroopan unionin (EU) ns. määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset hallitusohjelman mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan, että ns. poissulkemislausekkeita eli kriteerejä, joiden nojalla kansainvälinen suojelu voidaan evätä, sovellettaisiin jatkossa kansainvälisen suojeluaseman jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojelun osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin sekä tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa välttääkseen rikosseuraamukset. Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen liittyvät perusteet. Esityksen mukaan pakolaisasema voitaisiin jättää myös myöntämättä näillä samoilla perusteilla. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin sallimaan vähittäispituuteen. Pakolaisten karkottamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Erillisten hankkeiden kokonaisvaikutukset. – Aluksi voidaan todeta, että hallitusohjelmaan sisältyy runsaasti ulkomaalaislakiin ehdotettavia muutoksia. Lakien muuttaminen on luonnollinen osa demokraattista järjestelmää: hallituksilla on erilaisia käsityksiä sääntelyn kohteena olevista asioista, mikä tietenkin näkyy nimenomaan lakimuutoksina. Muutokset voivat kuitenkin muodostua ongelmaksi, jos niitä viedään eteenpäin useina erillisinä hankkeina ilman että muutosten yhteisvaikutuksia tarkastellaan kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunta onkin käytännössään todennut, että sellainen lainsäädäntöprosessi, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan erillisillä hallituksen esityksillä, voi sisältää riskin siitä, että perustusvaliokunta joutuu arvioimaan esityksiä puutteellisten tietojen perusteella, eikä se tällöin voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia.¹ Valiokunnan näkemyksen mukaan samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset olisi asianmukaista koota yhteen hallituksen esitykseen tai ainakin niiden perusoikeusvaikutuksia tulisi arvioida yksittäistä hallituksen esitystä

¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 60/2014 vp, s. 3.

laajemmin.² Perustuslakivaliokunta on tuonut tämän kantansa esiin myös ulkomaalaislakiin aiemmin tehtyjen uudistusten yhteydessä. Se on muun muassa katsonut, että "[k]okonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan käsityksen mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti."³

Ulkomaalaislaki on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, jota on muutettu sen voimassaoloaikana lukuisia kertoja. Monien asiantuntijoiden viesti on jo jonkin aikaa ollut, että ulkomaalaislakia alkaa olla mahdoton hallita. Kun lakimuutoksia ei valmistella suurempana kokonaisuutena, syntyy riski siitä, että sääntely synnyttää väliinputoajien ryhmiä, joiden kohdalla muutosten kokonaisvaikutukset ovat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Lakimuutokset voivat tällaisissa tilanteissa johtaa myös päinvastaisiin tuloksiin kuin mitä muutoksilla tavoitellaan.⁴

Nähdäkseni käsillä on nyt yllä kuvatun kaltainen riskitilanne, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan erillisillä hallituksen esityksillä tavalla, jota perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt ongelmallisena. Lukuisien ulkomaalaislakiin tehtävien muutosten kokonaisvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida. Tämä on erityisen ongelmallista, kun kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyala, mistä tässäkin esityksessä on kyse.

Lausuntoaika. – Esityksen lausuntoaika on ollut normaalia lyhyempi. Tätä on perusteltu sillä, että lakimuutoksilla koskien kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämistä ja lakkauttamista on vaikutusta yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään sisäministeriön lausuntopyynnön mukaan osaltaan vaikuttamaan myös välineellistetyn maahantulon kautta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan torjuntaan. Muutamalla viikolla ei ole mitään tosiasiallista merkitystä lakimuutosten tehoon, mutta niillä on suuri merkitys lausunnonantajille. Voidaan myös todeta, että kansallisen turvallisuuden suojaamiseen pyrkivät ehdotukset tulisi pikemminkin valmistella kaikin tavoin erityisen huolellisesti, mitä lyhyt lausuntoaika ei millään tavoin tue. Poikkeukset lausuntoaikojen suositellusta pituudesta ovat lisäksi omiaan rapauttamaan yleistä luottamusta lainvalmistelun laatuun.

² Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2017–2020 VNS 3/2016 vp, s. 3.

³ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp hallituksen esityksestä HE 43/2016 vp, s. 6.

⁴ Ks. lähemmin Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, s. 232–240.

Näiden yleisten näkökohtien jälkeen lausuntoni etenee esitettyjen muutosten tarkasteluun teemoittain.

2. Oleskelulupien pituuksiin ehdotetut lyhennykset

Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta ehdotetaan lyhennettäväksi siten, että pakolaisaseman perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa annettaisiin kolmeksi vuodeksi nykyisen neljän vuoden sijaan. Toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin vuodeksi nykyisen neljän vuoden sijaan. Tällä muutoksella oleskelulupien kestot vastaisivat jatkossa määritelmädirektiivin vähimmäispituuksia (artikla 24).

Muutokset vastaisivat myös huhtikuussa 2024 hyväksytyn määritelmäasetuksen 26 artiklaa, jossa säädetään oleskelulupien voimassaoloajan ja muodon nimenomaisesta yhdenmukaistamisesta, mutta kuitenkin siten, että säilytetään ero toissijaista suojelua saavien henkilöiden ja pakolaisten välillä. Toissijaisen suojelun tapauksessa oleskelulupa olisi voimassa yhden vuoden ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa kahden vuoden jaksoissa (1+2+2 vuotta), kun taas pakolaisten oleskelulupa olisi voimassa kolme vuotta ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa kolmen vuoden jaksoissa (3+3+3 vuotta).⁵

Oleskelulupien erilaiset pituudet ovat merkityksellisiä perustuslain (PL) 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta. Asiassa on syytä ottaa huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnaan lausunto ehdotuksesta uudeksi menettelyasetukseksi, jossa valiokunta arvioi nimenomaan tätä kysymystä. Perustuslakivaliokunta totesi aluksi, että se on vakiintuneesti katsonut, että PL 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia. Samalla valiokunta kuitenkin huomautti, että yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Edelleen valiokunta katsoi, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säätelyyn. Olennaista on, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että määritelmäasetusehdotus ei ole täysin ongelmaton PL 6 §:n

⁵ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta, COM(2006) 466 final, 13.7.2016.

yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Oleskelulupien pituuden eriyttämiselle oli valiokunnan mukaan kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.⁶

Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa oleskelulupien erilaiset pituudet eivät näyttäisi muodostavan valtiosääntöoikeudellista estettä esityksen hyväksymiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Itse en kuitenkaan pidä hallituksen esityksen perusteluja vakuuttavina siltä osin kuin esityksessä arvioidaan pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen ajallista ulottuvuutta. Mihin perustuu väite siitä, että toissijaista suojelua saaneen henkilön suojan tarve muuttuu lyhyemmässä ajassa kuin pakolaisaseman saaneen suojan tarve? Lisäksi on todettava, että lyhyet oleskeluluvat ovat omiaan heikentämään kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden halukkuutta integroitua yhteiskuntaan. Lyhyiden oleskelulupien tuottama epävarmuus on erityisen vahingollista lapsille ja nuorille.⁷ Nämä ovat merkittäviä ongelmia, joiden negatiiviset seuraukset voivat olla kauaskantoisia niin yhteiskunnalle kuin sääntelyn kohteena oleville yksilöille. Henkilö, joka ei pääse kiinnittymään yhteiskuntaan, voi muodostaa myös turvallisuusuhan.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia suojaisi paremmin malli, jossa oleskelulupa myönnetään sekä pakolaisaseman saaneille että toissijaista suojelua saaneille saman pituisena ja tarpeeksi pitkänä.

3. Poissuljenta koskevat muutokset

Yllitys. – Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ns. poissuljennan alaa laajennetaan määritelmädirektiivin tarkoittamalla tavalla. Poissuljennan tavoitteena on pitää huoli siitä, että pakolaisasema tai toissijainen suojelu kohdistetaan vain sellaisiin henkilöihin, jotka ansaitsevat suojelua. Näin ei katsota olevan, jos henkilö on tehnyt tai on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen Suomeen tuloaan tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Poissuljennalla suojellaan turvapaikkajärjestelmän integriteettiä.⁸

⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp – U 35/2016 vp, s. 4 viitteineen.

⁷ Ks. edellä Pirjatanniemi et al. 2021, s. 209–211.

⁸ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 2.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi ensinnäkin määritelmädirektiivin 12 ja 17 artiklassa tarkoitetut kriteerit poissuljennan osalta.⁹ Näin ollen poissuljenta sovellettaisiin lakimuutoksen jälkeen myös sellaisiin henkilöihin, jotka yllyttävät yllä mainittuihin rikoksiin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen. Ulkomaalaislaissa ei tällä hetkellä ole näitä tilanteita koskevia säännöksiä. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on tosin katsottu, että yllytys ja avunanto voivat johtaa poissuljentaan.¹⁰

Yllytyksessä on kyse toisen tahallisesta taivuttamisesta tahallisen rikoksen tekemiseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Yllytysvastuun perusedellytyksenä on, että yllytys saa aikaan tekopäätöksen tekijässä (ns. psyykkinen kausaalisuus). Yllyttäjä tuomitaan kuten tekijä. Kriminaalipoliittisesti tarkastellen yllyttäjän vastuu on tasoltaan nimenomaan tekijävastuuta. Perusteluna tälle ankaralle katsontakannalle on se, että yllyttäjä saa aikaan paitsi rikoksen, myös sen tekijän. Rikoslain esitöissä tätä on kuvattu myös siten, että ”sellainen toiminta, joka on rikoksen tekemisen ratkaiseva perussy, ansaitsee ankaran moitteen.”¹¹ Yllytyksen lisääminen poissuljennan perusteeksi on kriminaalipoliittisesti perusteltua ja mainittu muutos ei nähdäkseni ole myöskään perus- ja ihmisoikeuksien valossa ongelmallinen.

Avunanto. – Avunannon osalta tilanne on hieman monisyisempi. Määritelmädirektiivissä on käytetty sanamuotoa ”jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.” Osallisuuden kuvaus on väljä: ”tai muulla tavoin osallistuvat.”

Avunannossa on kyse tahallisesta myötävaikuttamisesta toisen tahalliseen rikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Avunannon ei kuitenkaan tarvitse olla seurauksen syntymisen välttämätön edellytys. Avunantovastuu on, toisin kuin yllytysvastuu, lievennettyä vastuuta. Avunannon alaa rajattaessa on määriteltävä avunannon suhde ensinnäkin ns. ylöspäin eli on tarkasteltava missä vaiheessa avunanto muuttuu tekijäkumppanuudeksi. Koska avunantona pidetään kaikkea sellaista myötävaikuttamista toisen henkilön tekijänä tekemään tekoon, jota ei ole katsottava rikoskumppanuudeksi tai yllytykseksi, avunantoa on tarkasteltava myös ns. alaspäin. Avunannon tavat voivat toisin sanoen olla hyvinkin vähäisessä suhteessa itse rikostekoon. Jonkinlaista osallisuutta itse rikoksen toteuttamiseen edellytetään, mutta panos kokonaisuuteen nähden voi vaihdella.¹²

⁹ Vastaavat säännökset löytyvät myös uudesta ehdotuksesta määritelmäasetukseksi, ks. artikkelit 12 ja 18.

¹⁰ Ks. KHO 2021:5 ja KHO 2021:6.

¹¹ HE 44/2002 vp, s. 155.

¹² HE 44/2002 vp, s. 152, 156–158.

Kuten käsillä olevassa ehdotuksessa todetaan, poissulkemislausekkeita on tulkittava suppeasti.¹³ Tästä syystä poissuljenta tulisi soveltaa vain sellaisiin avunannon muotoihin, joissa avunantaja on olennaisella tavalla myötävaikuttanut tekojen toteuttamiseen. UNHCR:n ohjeistuksessa käytetään ilmaisua "a substantial contribution to the commission of the criminal act," mikä merkitsee, että poissuljenta voi koskea lähinnä sellaista avunantoa, jossa ollaan jo hyvin lähellä rikoskumppanuutta.

Poissuljennan osalta on tehtävä huolellinen yksittäistapauksellinen ja kokonaisvaltainen arviointi. EU:n tuomioistuin on todennut, että avunantajan vastuun osalta on arvioitava henkilön todellinen osuus teon tai tekojen toteuttamisessa, hänen asemansa, tekoa koskeva tietoisuuden taso, avunantajaan mahdollisesti kohdistunut painostus sekä muut seikat, joilla on voinut olla vaikutusta hänen käyttäytymiseensä.¹⁴

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille se, että avunannossakin on kyse henkilökohtaisesta vastuusta yllä mainittuihin tekoihin.¹⁵ Koska avunanto pitää sisällään hyvin laajan kirjon myötävaikuttamisen muotoja, perustuslakivaliokunnan olisi hyvä omassa lausunnossaan muistuttaa, että poissuljenta ei voi tulla kyseeseen kaikkien avunannon muotojen kohdalla, vaan avunannon on oltava olennaista. Hallituksen esityksessä on valittu sama muotoilu kuin määritelmädirektiivissä, mikä on sinänsä ymmärrettävää. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta direktiivin ilmaisu "tai muulla tavalla osallistuvat" on kuitenkin epätasällinen ja antaa harhaanjohtavan kuvan poissuljennan soveltamisalasta.

Yllytys, avunanto ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. – PL 8 §:n

rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen on perusteltua, että yllytyksestä ja avunannosta säädetään selkeästi myös ulkomaalaislaissa. Yllytystä ja avunantoa koskevat yleiset lähtökohdat on toki jo kirjattu rikoslakiin. On kuitenkin muistettava, että turvapaikkaoikeudellinen harkinta poissuljentatilanteissa ei ole luonteeltaan rikosoikeudellista harkintaa, joten selvyyden vuoksi on hyvä, että asiassa merkityksellinen rikosvastuun laajuus mainitaan nimenomaisesti ulkomaalaislaissa.

Toissijaisen suojelun poissuljenta koskevat erityiskysymykset. – Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin lisätään säännökset toissijaisen suojelun poissuljennasta sillä perusteella, että on perusteltu syy olettaa henkilön olevan vaaraksi Suomen yhteiskunnalle ja turvallisuudelle. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset poissuljennasta niissä tilanteissa, joissa toissijaista suojelua saanut henkilö on tehnyt ennen Suomeen tuloaan rikoksen, josta voitaisiin tuomita Suomessa tehtynä rikoslain mukaan vankeusrangaistus ja henkilö on jättänyt

¹³ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 18. Ks. myös esim. KHO 2021:6 viitteineen.

¹⁴ Ks. esim. C-57/09 (suuri jaosto), kohdat 87–99 ja C-101/09 (suuri jaosto), kohdat 80–99.

¹⁵ HE 29/2024 vp, s. 10.

alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen seuraamukset näistä rikoksista johtuvista seuraamuksista.

Ensimmäinen muutos perustuu suoraan määritelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan d) alakohtaan, jonka mukaan toissijaista suojelua ei tarvitse antaa, jos on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on: "vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on." Jälkimmäinen muutos perustuu samoin suoraan määritelmädirektiivin 17 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan "[j]äsenvaltio voi katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei voi saada toissijaista suojelua, jos hän on ennen asianomaiseen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman 1 kohdan soveltamisalaan kuulumattoman rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia." Molemmissa tapauksissa on näin ollen kyse määritelmädirektiivin mahdollistamasta muutoksesta.

4. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevat muutokset

Suojeluaseman lakkauttamisessa on kyse tilanteesta, jossa suojeluasemaan oikeuttavia olosuhteita ei enää ole käsillä. Peruuttamisella viitataan puolestaan tilanteeseen, jolloin kansainvälistä suojelua ei olisi pitänyt alun pitäenkään antaa, jos kaikki asiaan vaikuttavat seikat olisivat olleet tiedossa. Hallituksen esitykseen sisältyy lakkauttamista ja peruuttamista koskevia muutoksia.

Pakolaisaseman lakkauttaminen. – Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan UIKL 107 §:än ehdotetaan lisättäväksi kolme kohtaa (6–8 kohdat). Ensinnä mainitussa 6 kohdassa säädettäisiin pakolaisaseman lakkauttamisesta tilanteesta, jossa henkilö on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan a alakohdassa ja 1 F artiklan c alakohdassa mainitun teon (yllytys ja avunanto mukaan lukien). Kuten edellä on jo todettu, pakolaisoikeudessa on yleisesti katsottu, että mainittuihin rikoksiin syyllistyminen osoittaa, ettei henkilö ansaitse kansainvälistä suojelua. UNHCR:n ohjeistuksen mukaan tämä näyttäisi koskevan myös henkilöitä, jotka ovat jo saaneet kansainvälistä suojelua. Pakolaisaseman voisi tällöin lakkauttaa.¹⁶ Tämä muutos voidaan johtaa myös määritelmädirektiivin 14 artiklan 3 kohdan a) alakohdasta.

Toisena mainittu 7 kohta koskee tilanteita, joissa pakolaisasema lakkautettaisiin, koska on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Tämä kohta vastaa määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan a) alakohtaa. Kolmas eli 8 kohta

¹⁶ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 6.

koskee puolestaan tilannetta, jossa pakolaisasema lakkautettaisiin, koska henkilö on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Tämä vastaa määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan b) alakohtaa.

Toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen. – Esityksessä ehdotetaan uutena kriteerinä, että toissijainen suojelu voitaisiin lakkauttaa, jos henkilö on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tätä perustellaan viittaamalla määritelmädirektiivin 1 kohdan d) alakohtaan.

Lisäksi UlkL:iin ehdotetaan lisättäväksi määritelmädirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa oleva lakkauttamiskriteeri. Sen mukaan suojeluasema voidaan lakkauttaa, jos henkilö on ennen asianomaiseen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman törkeän rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.

Tässä yhteydessä on lopuksi syytä huomauttaa, että palautuskielto koskee niitäkin henkilöitä, joille ei myönnetä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua rikoksiin tai vaarallisuusarvioon liittyen. Jos henkilön epäillään syyllistyneen kansainväliseen rikokseen, Suomella saattaa olla kansainvälisten sopimusten nojalla lisäksi velvollisuus nostaa syyte henkilöä vastaan (ns. prosecute or extradite-periaate).

5. Siirtymäsäännös ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Hallituksen esitykseen sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan tiettyjä lainkohtia ei sovellettaisi sellaisiin rikoksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Nämä kohdat ovat seuraavat:

ehdotetun lain 87 §:n 6 momentin 2 kohta, jonka mukaan turvapaikka jätetään antamatta, jos on syytä olettaa, että ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta;

ehdotetun lain 88 §:n 4 momentti, joka koskee toissijaisen suojelun poissuljentaä sillä perusteella, että hän on 1) ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus, ja 2) jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia;

ehdotetun lain 107 §:n 1 momentin 6 kohta, jossa säädetään pakolaisaseman lakkauttamisesta, jos henkilö on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen 87 §:n 2 momentin 1 kohdassa tai 3 kohdassa tai 3 momentissa tarkoitetun teon;

ehdotetun lain 107 §:n 1 momentin 8 kohta, jossa säädetään pakolaisaseman lakkauttamisesta, jos henkilö on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja

ehdotetun lain 107 §:n 3 momentti, jossa säädetään henkilön toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt toissijaisen suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun teon.

Siirtymäsäännös on välttämätön rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän taannehtivan lainsäädännön kiellon noudattamiseksi.

Siirtymäsäännöksessä ei mainita erikseen ehdotetun lain 87 §:n 3 momenttia, eikä 88 §:n 3 momenttia, joissa säädetään yllytyksen ja avunannon rangaistavuudesta. Ehdotuksessa todetaan tältä osin, että korkein hallinto-oikeus on jo ratkaisukäytännössään katsonut, että yllytys ja avunanto voivat johtaa poissuljentaan. Esityksellä pyritäisiin toisin sanoen selkeyttämään sääntelyä siten, että se vastaa jo omaksuttua soveltamiskäytäntöä. Siirtymäsäännöksessä ei näin ollen tarvitse näitä lainkohtia mainita.

6. Palautuskiellon edellyttämät menettelylliset takeet

Monet hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden kohdalla on kiinnitettävä erityinen huomio palautuskiellon noudattamisesta huolehtimiseen.

Palautuskielto perustuslaissa ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa. PL 9 § 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskiellosta määrätään myös pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 33 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä palautuskielto liittyy sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Palautuskielto voidaan lisäksi johtaa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklasta (CAT-sopimus). Kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen 16 artiklassa määrätään samoin, että osapuolet eivät karkota, palauta eivätkä luovuta henkilöä rikoksen johdosta tai muutoin toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän olisi vaarassa joutua tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi.

Palautuskielto ja kidutuksen kielto ovat perustavaa laatua olevia perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä ilmenee muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15

artiklasta, jossa on määräykset sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Huomionarvoista on, että sopimuksen 3 artiklasta ei voi poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää. CAT-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään samoin, että minkäänlaisia poikkeuksellisia oloja, kuten sotatilaa tai sodanuhkaa, sisäistä poliittista epävakaisuutta tai muuta yleistä hätätilaa ei saa käyttää oikeutuksena kidutukselle.

Palautuskielto on siis ehdoton kielto, josta ei saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Jos on olemassa riski siitä, että henkilön palauttaminen johtaisi kuolemanrangaistukseen, kidutukseen tai muuhun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun, valtioiden toimintavelvollisuudet kasvavat. Tämä näkyy ennen kaikkea niissä menettelyllisissä takeissa, jotka turvapaikanhakijoille on turvattava.

Koska palauttaminen voi johtaa 3 artiklan loukkaukseen, sopimusvaltiolla on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan velvollisuus olla siirtämättä henkilöä maahan, jos on esitetty painavia perusteita uskoa, että hän joutuisi todelliseen vaaraan joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi vastaanottavassa valtiossa.¹⁷ Sen seikan arvioimisen, onko hakija vaarassa joutua mainitun loukkauksen kohteeksi, on oltava erittäin perusteellinen.¹⁸

Tässä yhteydessä on myös syytä mainita, että EU:n lainsäädännössä on lukuisia määräyksiä siitä, miten haavoittuvassa asemassa oleville on turvattava erityiset menettelylliset takeet.¹⁹ Tällaisessa asemassa ovat esimerkiksi lapset, vammaiset henkilöt, raskaana olevat, vakavasti sairaat, mielenterveyden häiriöistä kärsivät, kidutuksen ja raiskauksen uhrit, muun vakavan fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit ja seksuaaliset vähemmistöt.²⁰

Hallituksen esityksessä palautuskiellon merkitys on tunnistettu. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojan lakkauttamis- ja peruuttamisperusteita harkittaessa ulkomaalaiselle annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi. Niissä tilanteissa, joissa on kyse turvapaikan

¹⁷ EIT, *Ilias ja Ahmed vastaan Unkari*, 21.11.2019, kohta 126. Ks. myös EIT, *Soering vastaan Yhdistynyt kuningaskunta*, 7.7.1989, kohdat 90–91; *Vilvarajah ja muut vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta*, 30.10.1991, kohta 103; *H.L.R. vastaan Ranska*, 29.4.1997, kohta 34; *Salah Sheekh vastaan Alankomaat*, 11.1.2007, kohta 135 ja *Hirsi Jamaa ja muut vastaan Italia* (suuri jaosto), 23.2.2012 kohta 114.

¹⁸ EIT, *Ilias ja Ahmed vastaan Unkari*, 21.11.2019, kohta 127 ja *Chahal vastaan Yhdistynyt kuningaskunta*, 15.11.1996, 96 kohta. Ks. samoin *J.K. ja muut vastaan Ruotsi* (suuri jaosto), 23.8.2016, kohdat 87–90.

¹⁹ Kootusti, ks. The concept of vulnerability in European asylum procedures, AIDA, ECRE saatavilla https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf (vierailtu 21.3.2024).

²⁰ Direktiivi 2013/32/EU, 29.6.2013, perustelukappale 29.

antamatta jättämisestä uusilla perusteilla tai toissijaisen suojeluaseman uusista poissulkemisperusteista, sovellettaisiin UlkL:n voimassaolevia säännöksiä koskien turvapaikkamenettelyä muutoksenhakumenettelyineen. Esityksessä samoin todetaan, että muutoksia sovellettaessa tulee huomioida ehdoton palautuskielto.

7. Kootut huomiot

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus ottaa käyttöön EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset. Näiltä osin esitys näyttäisi tehneen juuri sen, eli tiukennukset on otettu käyttöön kaikilta osin direktiivin antamissa rajoissa.

Suurempi periaatteellinen muutos Suomen turvapaikkapolitiikassa liittyy kansainvälisen suojan muuttamiseen luonteeltaan väliaikaiseksi. Tämä on läpileikkaavana teemana esityksessä. En ole vakuuttunut siitä, että tämä on viisas suunta, mutta valtiosääntöistä estettä muutoksille ei nähdäkseni ole, etenkin kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat linjaukset ja asiaa koskeva EU-lainsäädäntö.

Lausuntoni aluksi huomautin, että lukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset muodostavat merkittävän riskin siitä, että kenelläkään ei ole kokonaiskuvaa muutosten yhteisvaikutuksista. Toistan huomioni tässä. Tämä ei vaikuta säätämisyjärjestyskysymykseen sinänsä, mutta perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot huomioon ottaen tällaista sääntelytyyliä voidaan pitää ongelmallisena.

Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saaneiden henkilöiden rikosvastuuseen liittyviä muutoksia, jotka nähdäkseni on tehty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen. Keskeisin huomautukseni liittyy avunannon sääntelyyn. Olisi mielestäni tärkeää, että perustuslakivaliokunta tekee selväksi, että kaikki avunannon muodot eivät voi johtaa poissuljentaan. Asiaa on esityksessä käsitelty, mutta valiokunnan selkeä kommentti voisi olla tästä tarpeen.

Kisínov, Moldavia 20.5.2024

Elina Pirjatanniemi

Oikeustieteen professori

Ihmisoikeusinstituutin johtaja

Åbo Akademi